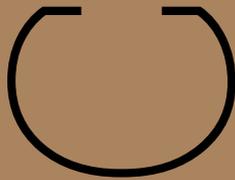




CHAP. 3

LES DROITS AU LOGEMENT EN EUROPE





omme nous l'avons déjà mentionné dans ce rapport, la crise a accru les difficultés d'accès au logement et étendu le mal-logement de certains groupes à une partie plus large de la population. Cette situation affecte les droits fondamentaux des ménages concernés. Ce chapitre tente d'analyser la situation relative au droit au logement en Europe en 2017. Cette année, nous avons constaté un écart grandissant entre les droits au logement garantis dans

les textes juridiques internationaux et européens et la réalité des contextes nationaux et locaux. La manifestation de cette violation des droits au logement se présente sous différentes formes et à différentes intensités, de la triste réalité des personnes dormant dans la rue aux difficultés rencontrées par certaines personnes pour accéder à des logements abordables. Si les instruments européens et internationaux tentent de développer les droits au logement, les États ont encore tendance à les dénigrer. Les institutions internationales et européennes doivent se montrer plus fermes avec les États qui ne respectent pas leurs obligations. Nous montrerons ce que cette situation signifie pour les plus vulnérables notamment les migrants en situation illégale qui peinent de plus en plus à accéder à l'hébergement ou encore les personnes sans domicile de plus en plus visées par des lois de criminalisation en Europe. Enfin, nous tenterons d'étudier le rôle du contentieux stratégique contre les mesures d'austérité afin de tenir les États membres et les institutions européennes responsables de leur incapacité à mettre en œuvre les droits sociaux.

1. OUTILS LÉGAUX DE PROTECTION DES DROITS AU LOGEMENT



LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE DE L'ONU SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, UNE MILITANTE INFLUENTE POUR LE DROIT AU LOGEMENT

La rapporteuse spéciale n'a de cesse de rappeler aux États leurs obligations internationales en matière de droit au logement. Concernant le fossé entre les normes qui ont été développées sur le droit au logement et la réalité, la rapporteuse spéciale se concentre sur les obligations concrètes qui peuvent être mises en œuvre, dont les progrès peuvent être mesurés, et qui peuvent être utiles pour les personnes qui défendent les droits au logement sur le terrain.

Dans son rapport sur le sans-abrisme et le logement convenable de 2015, elle a invité les États à s'engager à **éliminer le sans-abrisme d'ici 2030**, conformément aux **Objectifs de développement durable**.

En novembre 2016, Leilani Farha a lancé une campagne mondiale intitulée « **The Shift** ». Cette campagne invite les États à considérer le logement comme un droit humain et un bien social plutôt que comme une marchandise. Elle appelle à mettre fin au développement de la financiarisation du logement et condamne les expulsions forcées et les déplacements sans relogement. En 2017, elle s'est concentrée sur la **financiarisation du logement**, analysant ses répercussions négatives sur les droits de l'homme et sur le droit au logement. Elle a demandé aux gouvernements de

s'assurer que les marchés servent les besoins de logement et non les priorités d'investissement.

La Rapporteuse spéciale attire l'attention sur les **populations les plus vulnérables**, notamment dans son rapport sur le droit au logement des personnes handicapées⁵. Les personnes handicapées représentent une partie des personnes sans domicile, souvent institutionnalisées et victimes de traitement cruel et inhumain. Elles sont fréquemment confrontées à l'isolement, à la stigmatisation et à la discrimination en matière de logement, qu'il s'agisse de l'accès, de la conception ou du développement et de la mise en œuvre de politiques. Son rapport se conclut avec des recommandations aux États, dont celle de reconnaître dans les législations nationales l'obligation de respecter le droit au logement des personnes handicapées dans la mesure des ressources disponibles.

Dans le cadre de leur engagement relatif aux **Objectifs de développement durable**, les gouvernements doivent garantir l'**accès au logement adéquat, sûr et abordable pour tous d'ici 2030**. Pour respecter cet engagement ambitieux, les gouvernements doivent développer des **stratégies de logement basées sur les droits humains**.

Le dernier rapport de Leilani Farha se concentre dès lors sur les **stratégies de logement basées sur les droits humains** dans lequel elle démontre la façon dont il est possible de développer et de mettre en œuvre des stratégies de logement efficaces basées sur les droits humains. Lorsque l'on analyse l'étendue du sans-abrisme et du logement inadéquat, il n'est plus acceptable d'aborder ces réalités comme de simples échecs de politiques mais comme une violation des droits fondamentaux.

1 Normes internationales de l'ONU : <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>

2 Rapport sur le sans-abrisme et le logement convenable : <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>

3 The Shift : du logement comme une marchandise au droit humain : <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>

4 Rapport sur la financiarisation du logement : <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>

5 Rapport sur le droit au logement des personnes handicapées : <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>, <http://www.unhcr.org/refugees/fr/about/fr.html>

2

DÉFIS RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT
DES DROITS AU LOGEMENT EN EUROPEDROIT À L'HÉBERGEMENT
DES MIGRANTS SANS-PAPIERS

Les personnes qui quittent leur pays pour un autre, qu'il s'agisse de réfugiés, de demandeurs d'asile ou de migrants, sont particulièrement vulnérables et sont donc menacés par une large gamme de violations des droits humains, dont le droit à un logement adéquat.

Les États membres de l'UE ont le devoir de promouvoir et protéger les droits humains des migrants. Les États membres doivent fournir des conditions minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile, mais les migrants en transit risquent d'être confrontés à des violations des droits humains et ne bénéficient pas de la même protection.

Dans bon nombre de pays, les migrants représentent un pourcentage important des personnes sans domicile. En France en particulier, les centres d'hébergement sont confrontés à une pression croissante des autorités pour participer aux procédures d'expulsions. Le **droit inconditionnel à l'hébergement** est remis en question. Le 12 décembre, le gouvernement français a annoncé l'introduction d'un mécanisme via lequel des équipes mobiles auront accès aux hébergements d'urgence pour contrôler le statut administratif des migrants présents. Cette décision est contraire aux valeurs et missions du secteur de l'aide aux sans-abri, et des services sociaux en général. Dès lors, une coalition d'ONG dirigée par la FEANTSA a adressé une lettre au Commissaire européen à la Migration, aux Affaires intérieures et à la Citoyenneté, Dimitris Avramopoulos.

Les Pays-Bas ont utilisé la notion de connexion locale ou de résidence locale pour refuser l'accès à l'hébergement, ce qui a été contesté par différentes

décisions du Comité européen des droits sociaux comme la **Reclamation collective FEANTSA c. Pays-Bas**²⁶. Les municipalités inscrivent dans leurs politiques des critères d'éligibilité pour les hébergements d'urgence. Dans la Reclamation collective, le Comité européen des Droits sociaux a jugé qu'il ne pouvait y avoir aucune restriction sur l'accès aux services sociaux d'urgence, c'est-à-dire aucun critère relatif à une connexion locale ou à un permis de résidence.

CRIMINALISATION DES PERSONNES
SANS-DOMICILE

En 2016, différents documents de l'ONU et rapports nationaux ont donné l'impression que les choses évoluaient dans ce domaine. Nous faisons référence à la **résolution de l'ONU adoptée par le Conseil des droits de l'homme** en mars 2016 qui invite les États à « prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer les législations qui criminalisent le sans-abrisme » et le **Nouvel Agenda Urbain**, approuvé lors de la Conférence ONU-Habitat III en novembre 2016, qui a demandé des mesures pour « prévenir et éliminer le sans-abrisme » et « combattre et éliminer sa criminalisation » en vue de la « réalisation progressive du droit au logement adéquat. »

Toutefois, des villes, régions et pays en Europe continuent d'utiliser les systèmes de justice pénale et administrative pour réduire la visibilité des personnes sans domicile dans les espaces publics. Des gouvernements continuent d'adopter des mesures formelles et informelles et de mettre en œuvre des politiques visant à limiter les endroits où les personnes sans domicile peuvent se rassembler et à punir les personnes qui ont

26

Reclamation collective FEANTSA c. Pays-Bas, <http://www.unhcr.org/refugees/article/2016/12/15-03-2016-reclamation-collective-feantsa-c-pays-bas.html>

recours à certaines activités pour rester en vie dans l'espace public.

L'interdiction de la mendicité est de plus en plus populaire parmi les décideurs politiques en tant que moyen efficace pour « écarter » les problèmes associés au sans-abrisme et à la pauvreté. La plupart des personnes sans domicile ne mendient pas, mais le fait d'interdire la mendicité criminalise le sans-abrisme et la pauvreté. La criminalisation du sans-abrisme donne la possibilité aux représentants de l'ordre, aux décideurs politiques et à d'autres personnes qui souhaitent exclure les personnes précaires des espaces publics de prétendre que le problème du sans-abrisme a été résolu. L'interdiction de la mendicité est souvent la partie émergée de l'iceberg : de nombreuses mesures relatives aux comportements antisociaux peuvent être utilisées pour punir des personnes pour trouble à l'ordre public, et de nombreuses mesures criminalisent l'utilisation de l'espace public par des personnes considérées comme « indésirables » par les décideurs politiques et les commerçants.

Une **Question écrite adressée au Parlement européen**²⁷ dénonçait l'adoption au Danemark d'une loi interdisant tout type de mendicité, à la suite d'autres lois adoptées en Grèce et en Roumanie. Bien que cette loi cible tout type de mendicité, elle criminalise indirectement les personnes roms qui sont affectées de façon disproportionnée par cette loi. La situation a empiré en Norvège après la diffusion d'un documentaire²⁸ montrant les Roms comme des criminels spécialisés dans la mendicité. Une plateforme sur les droits de l'homme a été créée pour promouvoir les droits des Roms. En Suède, il existe un débat public grandissant sur une proposition visant à interdire la mendicité. Les lois se multiplient et il est nécessaire que la Commission réagisse à ces comportements, non seulement parce qu'il s'agit de discriminations liées à la fortune, condamnées par les textes européens, mais aussi parce qu'elles visent indirectement une population vulnérable que l'UE s'efforce de protéger : les Roms.

27

Question écrite adressée au Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/answers/answer.asp?reference=12-2017-0027&order=1&language=en>

28

Le documentaire « L'okéberget » : <http://oskaberget.se/invandring-samfundskriminering-sanktioner-faktorier-och-ekonomiska-sabotaz>

29

29 Affiches anti-mendicité publique : <https://www.libertyhumanrights.org.uk/campaign/anti-homelessness-posters>

30

30 Affiches anti-mendicité interdites par l'organisme public à Rotterdam : <http://www.bbz.com/news/afbeelding-af-mendiciteitsplakkaats>

31

31 Plateau d'Avvocato di strada : <http://www.associazionefantasia.it/le-molteplici-azioni-della-repubblica-avvocato-avvocates-traditi/>

32

32 La Déclaration des Droits des sans-abri : <http://www.humanrightswatch.org/fr/declaration>

D'autres mesures inquiétantes axées sur la criminalisation sont adoptées partout en Europe. Au Royaume-Uni, il existe un débat croissant sur la hausse de l'utilisation des **Ordres relatifs à la protection de l'espace public**²⁹. À Nottingham (Royaume-Uni), des **affiches anti-mendicité publiées par une autorité locale** ont été interdites par l'autorité de vérification de la publicité (ASA) pour « renforcement des stéréotypes négatifs »³⁰. En Italie, un arrêté municipal punissant la mendicité a été annulé par le Conseil d'État et la Présidence de la République à la suite d'une **plainte introduite par l'Avvocato di Strada**³¹.

En réalité, ces stratégies de pénalisation peuvent renforcer la pauvreté et l'exclusion sociale des personnes sans domicile. En lieu et place, les autorités locales devraient encourager les personnes sans domicile à faire valoir leurs droits. Les gouvernements doivent garantir le droit au logement adéquat et des conditions de vie dignes pour tous les citoyens. Les fonds publics doivent être utilisés pour aider et protéger les ménages vulnérables, et non pour mettre en œuvre des opérations coûteuses de pénalisation.

Dans ce contexte, la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre ont lancé une campagne européenne pour encourager les villes à reconnaître les droits des personnes sans domicile. **La Déclaration des Droits des sans-abri**³² s'adresse aux municipalités et reprend les droits fondamentaux inscrits dans les traités européens et internationaux relatifs aux droits de l'homme. En adoptant cette déclaration, les villes réaffirment leur engagement en matière de droits humains. L'objectif principal est de sensibiliser le public et de souligner le rôle des villes dans la lutte contre le sans-abrisme et la défense des droits de l'homme au niveau local. En France, la Fondation Abbé Pierre a lancé la campagne « Soyons humains » pour encourager les citoyens à dénoncer le mobilier urbain anti-seurs des droits au logement sont de plus en plus mobilisés sur la question de la criminalisation.

3.

LES LITIGES STRATÉGIQUES
CONTRE LES MESURES D'AUSTÉRITÉ :
VÉRITABLE SOLUTION ?

La crise a un impact disproportionné sur les droits des citoyens, en particulier ceux des femmes, des enfants et des personnes précaires et marginalisées. Les États ne sont pas parvenus à lutter contre les causes profondes de la crise financière, la hausse des inégalités et d'autres faiblesses systémiques. Les sauvetages bancaires et les mesures d'austérité qui ont suivi la crise ont réduit les dépenses publiques en matière de protection des droits humains, de développement et d'aide sociale, sachant qu'elles étaient alors des plus nécessaires.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a publié un rapport sur les mesures d'austérité et les droits économiques, sociaux et culturels³³, qui souligne que les États devraient suivre les critères suivants lorsqu'ils adoptent des mesures d'austérité en vue de respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme : l'existence d'un intérêt public suffisant ; la nécessité, le caractère raisonnable, le caractère temporaire et la proportionnalité des mesures d'austérité ; l'épuisement des mesures alternatives moins restrictives ; la nature non-discriminatoire des mesures proposées ; la protection d'un contenu minimum des droits ; et la participation véritable des groupes affectés dans les processus décisionnels (page 12).

En Europe, la **Cour européenne des droits de l'homme** (CEDH) et le **Comité européen des droits sociaux** (CEDS) ont été obligés de revoir

leurs décisions à cause des mesures d'austérité et d'autres réponses à la crise. La CEDH a rendu de nombreux jugements où le paramètre économique est manifeste. La CEDH accorde une large marge d'appréciation aux États lorsque ceux-ci introduisent des mesures d'austérité, mais le Comité des Ministres s'appuie sur plusieurs principes généraux utilisés par la Cour pour appliquer et interpréter la Convention : « intérêt public », « nécessité », « proportionnalité » ou « mesures discriminatoires »³⁴.

Les mobilisations judiciaires contre les politiques d'austérité en Europe ont tenté de tenir les États membres et les institutions européennes responsables de l'échec du respect des droits sociaux. Malgré quelques exceptions, les acteurs juridiques reconnaissent l'impact limité des tribunaux pour définir les politiques. Des experts de la recherche et du secteur associatif ont discuté de ce point lors d'un séminaire à Bruxelles en septembre 2017 : *L'austérité en procès. Mobilisations judiciaires et politiques d'austérité en Europe*³⁵. Le projet de recherche analyse la circulation transnationale de la pratique du contentieux stratégique ; ce colloque s'est surtout concentré sur la lutte contre la pauvreté dans le contexte des politiques d'austérité.

Le cas de l'Espagne était étudié dans le contexte de la crise du logement. De nombreux cas de saisies immobilières ont été portés devant les tribunaux espagnols, et les juges ont utilisé des décisions préliminaires devant la **Cour Justice de l'Union**

Européenne pour juger si la législation nationale en matière d'hypothèque était conforme au droit européen des consommateurs. Le **jugement de la Cour dans l'affaire Aziz en mars 2013**³⁶ a forcé les autorités espagnoles à modifier leur système relatif aux saisies immobilières. Ce dernier ne permettait pas aux consommateurs de s'opposer aux clauses abusives et donc aux juges de les analyser et de juger selon la **Directive 13/93 de l'UE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs**³⁷. Dans le cas des hypothèques résidentielles, les clauses abusives sont interdites et devraient dès lors être supprimées des contrats.

Toutefois, le combat juridique n'aurait pas été le même sans l'aide d'un mouvement social, la PAH (*Plataforma de Afectados por la Hipoteca*), qui réunit des milliers de victimes d'expulsions et de saisies immobilières partout en Espagne. Ce mouvement lutte contre les saisies immobilières, les expulsions forcées et les crédits abusifs, et défend le droit au logement pour tous. Certaines de leurs stratégies incluent la diffusion massive de résolutions judiciaires décisives sur les procédures de saisies.

Les mobilisations judiciaires n'ont pas commencé avec la crise. Une jurisprudence importante existait déjà antérieurement, dont une jurisprudence dans les pays du Sud qui peut être utilisée dans les contextes où les ressources manquent cruellement. L'étendue de l'austérité est mondiale et un accent trop régional empêche de définir l'impact réel de la récession économique sur le plan mondial. Les mobilisations judiciaires n'ont pas pu stopper les mesures d'austérité, et certaines voix se sont élevées pour demander si cela valait la peine de gaspiller autant de ressources du mouvement politique militant.

L'une des principales problématiques est l'accès aux tribunaux : les personnes les plus vulnérables comme les personnes sans domicile peuvent rarement y accéder. Il importe de former davantage les professionnels, les juges et les avocats sur les obligations internationales et européennes et sur la façon dont ces obligations peuvent être appliquées au niveau national et au niveau local.

En outre, des acteurs importants comme le FMI et la BCE jouissent d'une « immunité » relative qui réduit l'impact des litiges stratégiques. Le rôle de la BCE dans les accords d'austérité avec les États, ainsi que ses instructions aux banques centrales nationales sur les saisies, ont un impact clair sur les droits au logement. Il est primordial de s'assurer que toutes les institutions européennes, y compris la BCE, respectent leurs obligations en matière des droits humains.

36

Affaire C-415/11, Mohamed Aziz c. Caixa d'Alquiler y Vivienda, 14 mars 2013, <http://eur-lex.europa.eu/juris/uris/af/2013/03/14/2013031401111.html>.

37

Directive 13/93 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, <http://eur-lex.europa.eu/juris/uris/af/2013/03/14/2013031401111.html>.